



**ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**



Implemented by:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

**ПРОЕКТ ГЕРМАНСКОГО ОБЩЕСТВА
ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ
«НАДЛЕЖАЩЕЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ»**

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ И
МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ:
ОПЫТ ПОЛЬШИ И ФРАНЦИИ**

Ташкент – 2025

УДК 353.0
ББК 67.401.011.2
Н83

Рекомендовано к публикации Научным советом Института законодательства и правовой политики при Президенте Республики Узбекистан.

Под общей редакцией профессора, доктора юридических наук, директора
Института законодательства и правовой политики при
Президенте Республики Узбекистан
М.Х. Рахманкулова.

Нормативно-правовое и методологическое обеспечение децентрализации государственного управления и стратегического планирования: опыт Польши и Франции. – Т.: Издательство “Dimal”, 2025 г. – С. 184.

В брошюре представлены систематизированные информационно-аналитические материалы, подготовленные по итогам изучения в ходе служебных командировок Республике Польша (19–25 августа 2024 года) и Французской Республике (24–30 ноября 2024 года) законодательных основ и правоприменительной практики в сфере стратегического планирования и организации местного самоуправления. Рассматриваются методологические подходы к формированию национальных и региональных стратегий развития, механизмам их финансирования, а также вопросам оценки, мониторинга и анализа результативности реализации указанных стратегических документов и программ.

Материалы подготовлены на базе Центра политико-правовых исследований и нормативно-правового сопровождения в области управления, государственного и общественного строительства при Институте законодательства и правовой политики при Президенте Республики Узбекистан

ISBN 978-9910-05-193-7

© Институт законодательства и правовой политики
при Президенте Республики Узбекистан

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	5
Авторский коллектив	9

ГЛАВА I. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША (Опыт реформ, законодательство, методология, практика).....	11
§ 1.1. Общая информация о действующей системе стратегического планирования в Польше	11
§ 1.2. Система стратегического планирования Польши: рекомендации для Узбекистана.....	12
§ 1.3. Международное сотрудничество Польши в области стратегического планирования: рекомендации для Узбекистана ...	22
§ 1.4. Методологические подходы Польши к формированию стратегий развития страны и регионов, их оценке, мониторинге и оценке успешности, механизмы и источники их финансирования: рекомендации для Узбекистана.....	25
§ 1.5. Анализ законодательных актов	36
§ 1.6. Опыт Польши касательно реформы местного самоуправления и децентрализация административной власти.....	50
§ 1.7. Методология и механизм разработки проектов стратегии развития всех уровней	56
§ 1.8. Деятельность местных представительных органов государственной власти в Республике Польша	57
§ 1.9. Фискальная и экономическая децентрализация Польши	68
§ 1.10. Предложения по имплементации польского опыта в национальное законодательство Узбекистана	73

ГЛАВА II. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (Сравнительный анализ законодательства, научно-методологические подходы, практика)	77
§ 2.1. Сравнительный анализ законодательства Франции и Узбекистана в сфере стратегического планирования рекомендации для Узбекистана.....	77

§ 2.2. Научно-методологические подходы Франции к формированию стратегий развития, их оценке, мониторингу и оценке успешности их реализации: рекомендации для Узбекистана»	93
§ 2.3. Система стратегического планирования во Франции: рекомендации для Узбекистана	121
§ 2.4. Организация децентрализации административной власти Франции: рекомендации для Узбекистана	159

ПРЕДИСЛОВИЕ

В условиях реализации по инициативе Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева широкомасштабных политико-правовых, социально-экономических и институциональных реформ особое значение приобретают исследования, обеспечивающие научно обоснованное и сопоставимое с международными стандартами развитие системы государственного управления и местного самоуправления. Стратегия «Узбекистан – 2030» определяет среди ключевых приоритетов переход к модели устойчивого территориального развития, углубление децентрализации, повышение ответственности и подотчётности органов власти, а также формирование современной системы стратегического планирования. В данных условиях сравнительно-правовой анализ опыта государств с развитой системой региональной политики и местного самоуправления – в частности, Польши и Франции – рассматривается как важнейший инструмент научно-аналитического сопровождения реформ, позволяющий выявить эффективные модели распределения полномочий, финансирования, стратегического и пространственного планирования и адаптировать их к национальным условиям.

Настоящая брошюра подготовлена в рамках сотрудничества с Германским обществом по международному сотрудничеству (GIZ) и обобщает результаты двух межведомственных экспертных визитов – в Республику Польшу (19–25 августа 2024 года) и Французскую Республику (24–30 ноября 2024 года). В ходе визитов были не только изучены конституционные и законодательные акты, регулирующие вопросы децентрализации, стратегического и территориального планирования, социальной политики, но и проведены содержательные беседы с представителями центральных органов власти, региональных администраций, органов местного самоуправления, исследовательских институтов и экспертного сообщества. Это позволило сопоставить нормативные решения с практикой их применения и получить целостное представление о механизмах функционирования соответствующих институтов.

Исследования проводились с учетом приоритетов, определённых в Стратегии «Узбекистан – 2030». Особое внимание было уделено тем аспектам зарубежного опыта, которые соотносятся с текущими задачами реформ – разделением полномочий между

уровнями власти, усиление роли представительных органов и институтов гражданского общества, переход к программно-целевым методам планирования и бюджетирования, развитие цифровой инфраструктуры управления. Такой подход позволил рассматривать польскую и французскую практику не абстрактно, а через призму конкретных потребностей национальной системы государственного управления и намечаемых направлений модернизации отраслевого и территориального регулирования.

Анализ польского опыта, результаты которого представлены в первой главе брошюры, показывает, как в условиях постсоциалистической трансформации была сформирована многоуровневая система управления развитием, опирающаяся на чёткое разграничение компетенций между центральными органами, воеводствами, повятами и гминами, а также на устойчивую финансовую базу местного самоуправления. Особое внимание уделено законодательному оформлению политики развития, обеспечивающему иерархию стратегических документов – от национальных стратегий и среднесрочных программ до региональных и локальных планов, – а также введению механизмов мониторинга и оценки реализации стратегий.

Польская модель демонстрирует, что последовательная децентрализация, подкреплённая четкими правилами бюджетного процесса, межбюджетных отношений и участия территориальных сообществ в принятии решений, способствует выравниванию региональных диспропорций, росту инвестиционной активности и укреплению доверия населения к органам власти. Для Узбекистана, где реализуются конституционные новеллы о разделении полномочий между уровнями публичной власти и расширяются права местных Кенгашей народных депутатов и органов самоуправления граждан, данный опыт служит важным ориентиром при формировании системы национальных и региональных стратегий, увязанных со Стратегией «Узбекистан – 2030» и программами социально-экономического развития территорий.

Французский опыт, представленный во второй главе брошюры, позволяет по-новому взглянуть на задачи построения социального государства в условиях углублённой децентрализации и многоуровневого управления. Во Франции на протяжении десятилетий эволюционировала система стратегического и пространственного планирования, в рамках которой национальные приоритеты

устойчивого развития, экологической и цифровой трансформации, социальной сплочённости и территориальной справедливости конкретизируются в виде комплексных стратегий, рамочных законов, территориальных схем и планов. Важное место занимают институты, обеспечивающие аналитическое сопровождение государственной политики, – такие как France Stratégie и профильные исследовательские центры, – а также механизмы участия регионов, департаментов и коммун в выработке и реализации стратегических решений. На примере организации системы социальной помощи и местных публичных услуг во Франции показано, как через распределение полномочий и обязанностей между государством и территориальными коллективами, развитие договорных форм взаимодействия и усиление роли местного уровня достигается баланс между едиными национальными стандартами и учётом специфики конкретных территорий.

Результаты исследования французской модели имеют непосредственное значение для реализации реформ, направленных на укрепление института махалли, повышение адресности социальной поддержки, развитие социальной инфраструктуры и создание условий для устойчивого территориального развития в Узбекистане. На основе французского опыта в брошюре формулируются выводы о возможных подходах к институциональному оформлению участия местных сообществ в формировании «социальной повестки» территорий, закреплению механизмов координации деятельности различных служб и организаций на местном уровне, развитию партнёрства органов власти с некоммерческим сектором. Эти подходы созвучны задачам, поставленным Президентом Республики Узбекистан по усилению роли махалли как основного звена общественного участия, по повышению прозрачности и подотчётности органов, отвечающих за реализацию социальной политики, и по внедрению системы постоянной обратной связи с населением.

Важным итогом проведённых исследований является выявление общих принципов, присущих польской и французской моделям, которые могут быть положены в основу дальнейшего совершенствования национального законодательства и управленческой практики. К таким принципам относятся нормативное закрепление устойчивой и внутренне согласованной системы стратегических документов; институциональное обеспечение участия различных уровней власти и гражданского общества в их

подготовке и реализации; тесная увязка стратегического и бюджетного планирования; развитие механизмов мониторинга, оценки и корректировки стратегий; повышение прозрачности и доступности информации для граждан. В совокупности эти элементы формируют «цикл стратегического управления», позволяющий не только ставить долгосрочные цели, но и обеспечивать их реализацию через последовательные, измеримые и подкреплённые ресурсами решения.

Сопоставительный анализ, представленный в брошюре, показывает, что и в Польше, и во Франции эффективное стратегическое и территориальное управление опирается на высокий уровень профессиональной подготовки кадров, развитие аналитической инфраструктуры и широкое использование цифровых технологий. В брошюре также уделяется внимание вопросам подготовки государственных служащих, функционированию специализированных учебных центров и исследовательских учреждений, а также внедрению информационных систем, обеспечивающих ведение реестров стратегических документов, мониторинг показателей и визуализацию результатов политики. Для Узбекистана это создаёт основу для формирования целостной экосистемы стратегического управления, в которой законодательные новации, институциональные изменения и цифровые решения взаимно дополняют друг друга и подчинены задачам реализации Стратегии «Узбекистан – 2030» на центральном и территориальном уровнях.

Представленные в брошюре выводы и рекомендации ориентированы на практическое использование законодателями, центральными и местными органами исполнительной власти, аналитическими структурами и экспертным сообществом при подготовке проектов нормативных правовых актов, государственных программ, региональных стратегий и концепций развития отраслей. Они призваны содействовать реализации Стратегии «Узбекистан – 2030» в частях, касающихся углубления децентрализации, укрепления самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления, совершенствования системы стратегического планирования и повышения эффективности государственной социальной политики. В этом смысле брошюра выступает не только как результат научно-прикладной работы, но и как инструмент экспертной поддержки государственных решений, направленных на построение сильного, справедливого и ориентированного на человека «Нового Узбекистана».

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ И
МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ: ОПЫТ
ПОЛЬШИ И ФРАНЦИИ**

Редактор: М.Талипова
Корректор: Н.Ниязова
Верстальщик: Б.Хайдаров

Подписано в печать 23.11.2025. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Гарнитура Times. Офисная бумага. Ризографная печать
Усл.печ.л. 11,5, Изд.п.л. 8.75
Тираж 100. Заказ № 23-11/193
Тел: (99) 832 99 79; (77) 300 99 09
Отпечатано в типографии ООО “IMPRESS MEDIA”
Ташкент, Яккасарой, ул. Кушбеги, 6.